

# **Diskussionspapiere** **Discussion Papers**

Diskussionspapier No. 158

## **Renten im Transformationsprozeß: Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei**

von  
Maria Lodahl und Mechthild Schrooten

Berlin, Januar 1998

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin  
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin  
Phone: +49-30-89789- 0  
Fax: +49-30-89789- 108  
Internet: <http://www.diw-berlin.de>

**Renten im Transformationsprozeß:**

## **Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei**

*In den Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas war der Bereich der sozialen Sicherheit durch ein umfassendes Versorgungssystem charakterisiert. Eigenverantwortlichkeit der Individuen im Hinblick auf Lebensrisiken wie Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit wurde nicht eingefordert. Insbesondere zu Transformationsbeginn wurde die staatliche Rentenversicherung dazu genutzt, Teile der sozialen Anpassungskosten zu finanzieren. Der Beschäftigungsabbau und eine großzügige Handhabung der Frühverrentung führten zu einer sinkenden Zahl von Beitragspflichtigen und einer steigenden Anzahl von Leistungsbeziehern. Dies überforderte die umlagefinanzierten staatlichen Sozialversicherungsfonds, über die die Renten ausgezahlt werden. Eine Reform der Sozialversicherung ist deshalb geboten. In Ungarn wird bereits Anfang 1998 ein System der Mischfinanzierung eingeführt; sowohl das Umlage- als auch das Kapitaldeckungsverfahren sollen die Alterssicherung finanzieren.*

Absicherung im Alter ist ein wesentlicher Bestandteil des Systems der sozialen Sicherung<sup>1</sup>. Die Möglichkeiten, persönliches Vermögen zu bilden, waren vor Beginn der Wirtschaftsreform sehr eingeschränkt. Zudem fielen die Ersparnisse zu Beginn der Wirtschaftsreform der Anpassungsinflation zum Opfer. Für die meisten Rentner stellen daher die Leistungen der staatlichen Rentenversicherung die wichtigste Einkommensquelle dar. Die Rentensysteme der untersuchten Länder beruhen auf öffentlich verwalteten Umlageverfahren; das heißt, die jährlichen Rentenausgaben werden über die Beträge finanziert, die gleichzeitig in Form der lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge eingenommen werden. Neben dem staatlichen Rentensystem gibt es in den untersuchten Ländern private Pensions- und

---

<sup>1</sup> Hierzu zählen die Absicherung des Alters-, Arbeitsplatz- und Krankheitsrisikos, der Familienlastenausgleich, die Sozialhilfe und das Gesundheitswesen.

Lebensversicherungen, sie haben allerdings noch keine große Bedeutung erlangen können<sup>2</sup>. Sie werden sie steuerlich gefördert, in Tschechien erhalten die Versicherten einen festen Zuschuß.

Das Verhältnis der Ausgaben der öffentlichen Rentensysteme zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt in Ungarn 10 vH, in Tschechien und in der Slowakei liegt es knapp darunter (Tabelle 1).

Tabelle 1

## Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Rentenzahlungen

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Rentenzahlungen in vH des Bruttoinlandsprodukts							
Polen	6,6	8,1	12,6	14,6	14,6	15,4	14,6	15,2
Slowakei	7,4	8,1	8,1	8,4	8,9	8,6	8,3	8,3 <sup>1)</sup>
Tschechien	8,3	8,0	8,9	8,1	8,4	8,5	9,1	9,0
Ungarn	9,1	9,7	10,5	10,6	11,1	11,5	10,6	10,0 <sup>1)</sup>
	nachrichtlich: Bruttoinlandsprodukt, reale Veränderung gegenüber Vorjahr in vH							
Polen	0,2	-11,6	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0
Slowakei	1,1	-2,5	-14,6	-6,5	-3,7	4,9	6,8	6,9
Tschechien	4,5	-1,2	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	4,4
Ungarn	0,7	-3,5	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,0
Quellen: Główny urząd statystyczny: Rocznik statystyczny 1990, 1995 und 1996; Központi statisztikali hivatal: Magyar statisztikai évkönyv 1993, 1994, 1995 und 1996; Český statistický úřad: Statistická ročenka 1993, 1994, 1995 und 1996; úrad Slovenskej republiky: Štatistická ročenka 1993, 1994, 1995 und 1996; Berechnungen des DIW.								

Diese Relation stieg insbesondere am Anfang der Transformationsperiode, als bei rückläufiger Wirtschaftsentwicklung die Leistungen der Sozialpolitik verstärkt in Anspruch genommen wurden. In Polen war die Steigerung der Rentenzahlungen besonders rasant; wurden 1989 Renten in der Größenordnung von knapp 7 vH des BIP gezahlt, so beliefen sich diese Zahlungen 1996 auf gut 15 vH.

<sup>2</sup> Das Kapitalvermögen der Rentenfonds erreicht nicht einmal 0,5 vH des Bruttoinlandsprodukts dieser Länder. Vgl. EBRD: Transition Report 1996, S. 90.

Damit liegt Polen nicht nur weit über dem Durchschnitt der anderen Transformationsökonomien, sondern auch über dem westeuropäischen Durchschnitt<sup>3</sup>.

**Grundproblem der staatlichen Rentenversicherung:  
Steigende Zahl der Leistungsempfänger -  
sinkende Zahl der Beitragspflichtigen**

Der Anteil der Rentner (Alters-, Invaliden-, Hinterbliebenen- und Sozialrentner) an der Bevölkerung beträgt in Ungarn 30 vH, in Polen und in Tschechien<sup>4</sup> ein Viertel und in der Slowakei ein Fünftel (Tabelle 2). Das gesetzliche Ruhestandsalter ist im Vergleich mit westeuropäischen Ländern sehr niedrig. Im Grundsatz können Frauen und Männer mit dem Erreichen des 55. bzw. 60. Lebensjahres (in Polen mit 60 bzw. 65) in den Ruhestand gehen, wobei zahlreiche Ausnahmen und Vergünstigungen einen noch früheren Austritt aus dem Arbeitsleben ermöglichen. Für Frauen in Tschechien und in der Slowakei richtet sich das Rentenzugangsalter nach der Zahl der erzogenen Kinder; Frauen mit vier Kindern können mit dem 53. Lebensjahr in die Rente gehen, kinderlose erst mit dem 57. Allerdings ist in Tschechien das gesetzliche Rentenalter 1996 angehoben worden: bei Männern auf 62 Jahre und bei Frauen entsprechend der Kinderzahl auf 57 bis 61 Jahre; eine Übergangszeit ist bis 2006 vorgesehen. In Ungarn wurde 1993 eine schrittweise Anhebung des Rentenalters für Frauen von 55 auf 60 Jahre zwar beschlossen, die Einführung war aber politisch nicht durchsetzbar.

---

<sup>3</sup> Der Anteil der öffentlichen Rentensysteme am BIP liegt in Deutschland, Frankreich und in Italien zwischen 11 und 13 vH; in den angelsächsischen Ländern, wo die öffentlichen Rentensysteme nur einen Teil des Risikos abdecken, sind es rund 7 vH. Vgl. Sheetal K. Chand and Albert Jaeger: Aging Populations und Public Pension Schemes. In: Occasional Paper, IMF, Nr. 147/1996, S. 8.

<sup>4</sup> Hier Leistungsbezieher. Die offizielle tschechische Statistik gibt lediglich Auskunft über die Zahl der ausgezahlten Renten, nicht aber über die Zahl der Leistungsbezieher. Vgl.: Hospodárské noviny (Prag) vom 22. August 1997 und Pohledy (Prag) Nr.4/1997, S. 6.

Tabelle 2

## Bevölkerung, Beschäftigte und Rentner 1989 bis 1996

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>
<i>Polen</i>								
Bevölkerung (Mill.)	38,0	38,1	38,2	38,4	38,5	38,5	38,6	38,6
darunter:	1000 Personen							
20 - 59jährige	20 022	20 035	20 080	20 160	20 274	20 412	20 566	-
60jährige und älter	5 604	5 728	5 820	5 914	5 981	6 051	6 129	-
Beschäftigte	17 558	16 280	15 326	14 676	14 330	14 475	14 968	14 735
Rentner <sup>2)</sup>	6 827	7 104	7 944	8 495	8 730	8 910	9 085	9 200
darunter:								
Altersrentner	2 264	2 353	2 775	2 982	3 081	3 155	3200	-
Invalidenrentner	2 152	2 187	2 318	2 435	2 497	2 567	2600	-
Abhängigkeit:	vH							
- demographische <sup>3)</sup>	28,0	28,6	29,0	29,3	29,5	29,6	29,8	-
- systemische <sup>4)</sup>	38,9	43,6	51,8	57,9	60,9	61,6	60,7	62,4
<i>Slowakei</i>								
Bevölkerung (Mill.)	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,4	5,4
darunter:	1000 Personen							
20 - 59jährige	2 810	2750	2751	2781	2804	2845	2 885	3 000
60jährige und älter	785	789	789	797	803	809	814	820
Beschäftigte	2 504	2 459	2 152	2 175	2 118	2 096	2 138	2 155
Rentner	1 065	1 087	1 124	1 156	1 172	1 178	1 173	1 175
darunter:								
Altersrentner	488	506	532	548	553	556	558	560
Invalidenrentner	218	223	230	243	252	256	248	248
Abhängigkeit:	vH							
- demographische <sup>3)</sup>	27,9	28,7	28,7	28,7	28,6	28,4	28,2	27,3
- systemische <sup>4)</sup>	42,5	44,2	52,2	53,1	55,3	56,2	54,9	54,5

Tabelle 2 (fortgesetzt)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>
	<i>Tschechien</i>							
Bevölkerung (Mill.)	10,4	10,4	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3	10,3
darunter:	1000 Personen							
20 - 59jährige	5 456	5 430	5 453	5 496	5 557	5 638	5 719	5 800
60jährige und älter	1 829	1 837	1 845	1 855	1 858	1 859	1 857	1 859
Beschäftigte	5 403	5 351	5 059	4 927	4 848	4 885	5 012	5 125
Renten <sup>5)</sup>	2 939	2 952	2 997	3 033	3 052	3 051	3 057	3 052
darunter:								
Altersrenten	1 713	1 737	1 777	1 804	1 815	1 811	1 811	1 806
Invalidenrenten	477	483	494	505	518	527	537	552
Abhängigkeit:	vH							
- demographische <sup>3)</sup>	33,5	33,8	33,8	33,7	33,4	33,0	32,5	32,1
- systemische <sup>4)</sup>	54,4	55,2	59,2	61,6	63,0	62,5	61,0	59,6
	<i>Ungarn</i>							
Bevölkerung (Mill.)	10,4	10,4	10,4	10,3	10,3	10,3	10,2	10,2
darunter:	1000 Personen							
20 - 59jährige	5 664	5 518	5 508	5 499	5 496	5 498	5 534	5 581
60jährige und älter	1 982	1 960	1 970	1 980	1 984	1 986	1 986	1 985
Beschäftigte	4 823	4 795	4 669	4 242	3 867	3 701	3 636	3 615
Rentner	2 477	2 556	2 680	2 798	2 870	2 935	2 983	3 000
darunter:								
Altersrentner	1 371	1 462	1 516	1 546	1 569	1 593	1 604	1 632
Invalidenrentner	502	543	575	639	665	696	724	750
Abhängigkeit:	vH							
- demographische <sup>3)</sup>	35,0	35,5	35,8	36,0	36,1	36,1	35,9	35,6
- systemische <sup>4)</sup>	51,4	53,3	57,4	66,0	74,2	79,3	82,0	83,0

1) Vorläufig. – 2) Ohne private Landwirte. – 3) Verhältnis der über 60jährigen zu 20 - 59jährigen. – 4) Verhältnis von Rentnern zu Beschäftigten. – 5) Zahl der Rentenauszahlungen  
Quellen: Nationale Statistiken; Berechnungen des DIW.

Abbildung 1

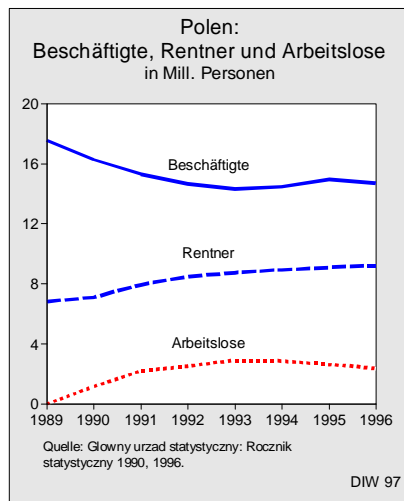


Abbildung 2

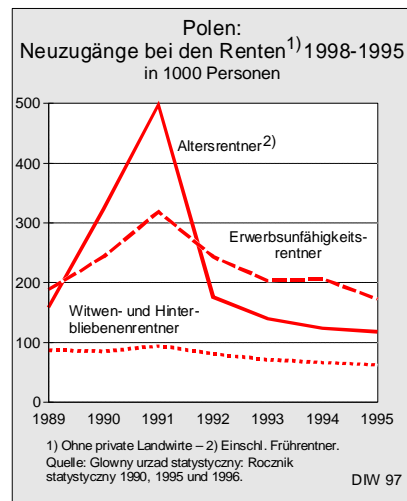


Abbildung 3

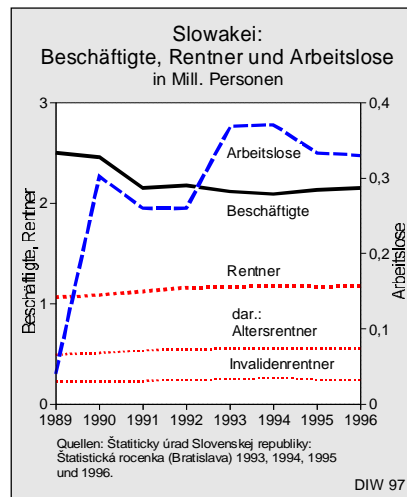


Abbildung 4

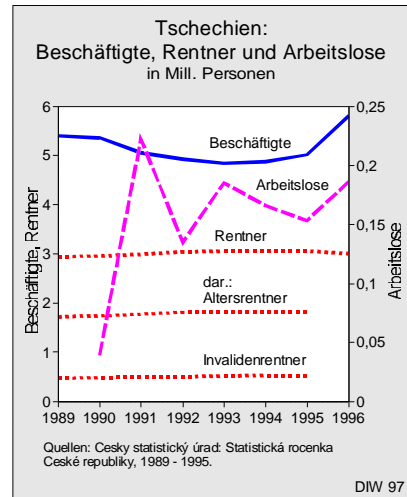


Abbildung 5

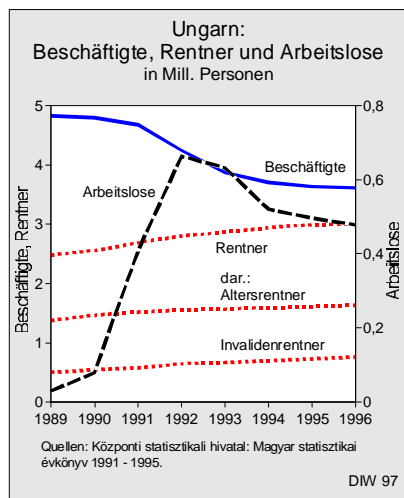


Abbildung 6

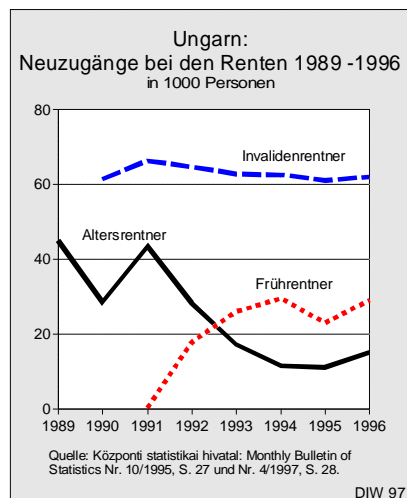


Abbildung 7

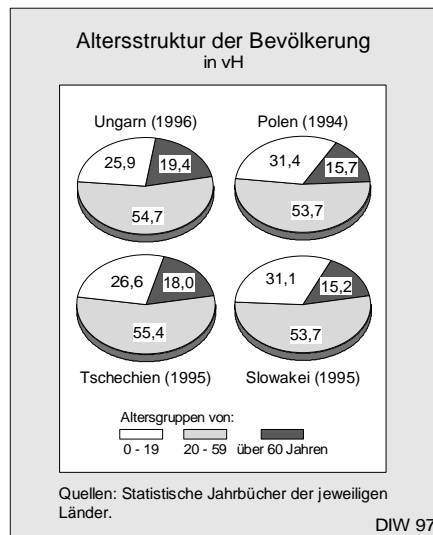
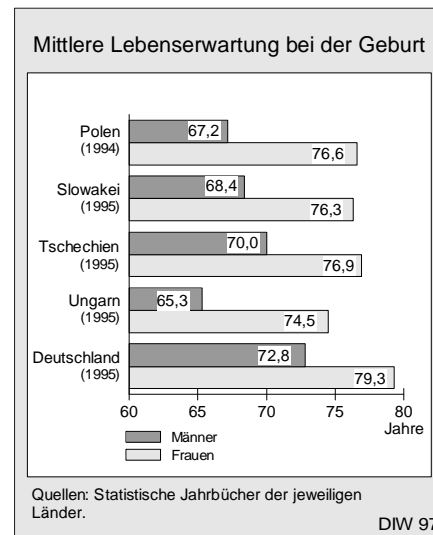


Abbildung 8



Seit 1989 ist die Zahl der Rentner vor allem in Polen (+35 vH) und in Ungarn (+21 vH) kräftig gestiegen. Der Beginn der Transformation und der Restrukturierung der Wirtschaft war von einer abnehmenden Beschäftigung im vormals staatlich kontrollierten Unternehmenssektor und einer steigenden Arbeitslosigkeit geprägt. Zur Entlastung des Arbeitsmarktes wurde in beiden Ländern eine großzügige Frühverrentung praktiziert<sup>5</sup>. Verstärkt wurde dies durch das Festhalten an der traditionell großzügigen Handhabung der Erwerbsunfähigkeitsrente: Der Anteil der Erwerbsunfähigkeitsrentner ist in Polen mit

<sup>5</sup> In Ungarn z.B. gelten folgende Regelungen: Für höchstens fünf Jahre bis zum Erreichen der Altersgrenze kann der Arbeitnehmer mit dem Arbeitgeber eine Vorruhestandsregelung vereinbaren, wobei der Arbeitnehmer die für die Rente erforderliche Dienstzeit nachweisen muß (20 Jahre). Voraussetzung ist ferner, daß der Arbeitgeber die Rente des Arbeitnehmers bis zum Erreichen des Rentenalters bei der Rentenanstalt einzahlt.

Die Frühverrentung ist drei Jahre vor dem Erreichen des Verrentungsalters möglich, falls die Person mindestens sechs Monate arbeitslos war. Finanziert wird sie vom Arbeitslosen- und Solidaritätsfonds. Vgl. Social and Labour Market Policies in Hungary, OECD 1995, S. 108.

In Polen ermöglicht die Gesetzeslage eine Verrentung bereits nach 20 Jahren Berufstätigkeit (Frauen) bzw. 25 (Männer).



30 vH auffallend hoch. Der entsprechende Vergleichswert liegt in der EU bei 10 vH<sup>6</sup>. Zugleich sank das faktische Renteneintrittsalter in Polen weit unter das gesetzlich vorgesehene: Frauen gehen durchschnittlich bereits mit 55 Jahren, Männer mit 59 Jahren in die Rente<sup>7</sup>.

Demographische Faktoren spielten bei der raschen Zunahme der Zahl von Rentnern eine nur untergeordnete Rolle. Bemerkenswert ist, daß sich der "Altersquotient" (Verhältnis der über 60jährigen zu 20- bis 59jährigen) im Beobachtungszeitraum in Tschechien und in der Slowakei stabilisierte. Dies ist Ergebnis der geburtenfördernden Politik, die Anfang der siebziger Jahre verfolgt wurde. In diesen Jahren nahm zwar die Geburtenrate zu, doch das generative Verhalten blieb unverändert. Die Wirkung dieser Maßnahmen war nur kurzfristig, es blieb bei "Mitnahmeeffekten" durch vorgezogene Geburten. Doch die damals geborene Generation steigt nun in das Erwerbsleben ein und erhöht bzw. stabilisiert vorübergehend das Arbeitskräftepotential.

Die systemische Abhängigkeit, das Verhältnis zwischen Rentnern und Beitragszahlern (aus Datengründen hier Beitragszahler gleich Beschäftigte) hat sich seit 1989 stark verändert. In Zahlen ausgedrückt heißt das: Kamen 1989 in Polen auf einen Rentner noch 2,6 Beschäftigte (in Ungarn 1,9), so lag dieses Verhältnis 1996 nur noch bei 1,6 (in Ungarn 1,2). In Tschechien und in der Slowakei war diese Relation mit 1,7 bzw. 1,8 zuletzt günstiger.

### **Niedriges Versorgungsniveau**

Wesentliche Komponenten bei der Rentenberechnung sind die Beitragsjahre und die Einkommenshöhe. Die Bemessungsgrundlage für die Altersrente ist der durchschnittliche Monatsverdienst in den letzten bzw. ausgewählten, einkommenstärksten Jahren<sup>8</sup>. Ein Teil der Bemessungs-

---

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Wirtschaft, Beiheft C, Nr. 2/1996.

<sup>7</sup> Vgl. OECD: Poland: Economic Surveys 1996/1997, S.106.

<sup>8</sup> Z.B. in Polen wurden in 1995 bei der Rentenberechnung die sechs besten aufeinanderfolgenden Einkommensjahre berücksichtigt; bis zum Jahre 2000 soll dieser Zeitraum schrittweise auf 10 Jahre

sungsgrundlage wird in Abhängigkeit von der Lebensarbeitszeit aufgewertet. In Tschechien wurde im letzten Jahr eine neue Rentenformel mit einem festen Grundrentenanteil - gestaffelt nach der Höhe des Einkommens<sup>9</sup> - eingeführt. Insgesamt sind die einzelnen Rentenformeln in hohem Maße auf Umverteilung und auf Einkommensgleichheit im Alter gerichtet.

In den ersten Jahren der Transformation wurden die Renten sporadisch dynamisiert. Doch auch nach der gesetzlichen Einführung einer Indexierung blieb ein breiter Raum für administrative Eingriffe. In Tschechien und in der Slowakei wurden die Renten ab 1992 im Grundsatz an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten sowie der Bruttolöhne gekoppelt, wobei allerdings die tatsächliche Rentenanhebung im politischen Prozeß festgesetzt wird<sup>10</sup>. Im Ergebnis stiegen die Renten langsamer als die Löhne. Ungarn führte 1992 eine Koppelung der Renten an die Nettolohnentwicklung ein. Sie wurde allerdings nicht konsequent angewendet: So sanken in Ungarn die Reallöhne in den letzten Jahren schneller als die Renten<sup>11</sup>. In Polen folgte die Rentenanpassung in 1992 bis 1995 zeitverzögert der Nettolohnentwicklung. Inzwischen wurde diese Regelung verändert; die Rentenanpassung orientiert sich seit dem 1. Januar 1996 formal an der Veränderung der Lebenshaltungskosten für Rentner<sup>12</sup>. Im September 1996 wurde zum ersten Mal eine Rentenanpassung auf dieser Grundlage vorgenommen, in der Folge sind die Renten langsamer als die Nominallöhne gestiegen.

Das Rentenniveau, das Verhältnis von Durchschnittsrente zum Durchschnittslohn, ist von 1989 bis 1991 im Zuge mehrerer Rentenanhebungen in den untersuchten Ländern gestiegen, besonders deut-

---

ausgeweitet werden. Vgl. Golinowska, Stanisława: Pension System and Reforms in Poland, unveröffentlichtes Manuskript, 1996, S. 20.

<sup>9</sup> Bei einem Verdienst, der 50 vH des Durchschnittseinkommens (netto) entspricht, ergibt sich nach 39 Jahren ein Rentenniveau von 88 vH. Ein Einkommen in Höhe des Durchschnitts führt zu einem Rentenniveau von 62 vH, bei doppelter Höhe nur zu einem Niveau von 38 vH. Vgl. Pohledy (Prag), Nr. 4/1997, S. 8.

<sup>10</sup> Handlungsbedarf wird gesehen, wenn seit der letzten Anpassung der Lebenshaltungsindex um mindestens 10 vH bzw. der durchschnittliche Lohn um mindestens 5 vH gestiegen sind.

<sup>11</sup> Die Reallöhne gingen 1995 um 7 vH und 1996 um 3 vH zurück. Vgl. OECD Economic Surveys, Hungary 1997, S. 20.

<sup>12</sup> Vgl. Dziennik Ustaw Nr. 138/1995 sowie Rzeczpospolita vom 2. Januar 1997.



## Die Finanzierung

Im Zuge der Transformation wurde in allen betrachteten Ländern die Sozialversicherung vom Staatshaushalt abgekoppelt. Für die einzelnen Risiken wurden eigenständige Fondslösungen mit eindeutiger Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben angestrebt. Die Sozialversicherungsfonds werden in der Regel sowohl aus Arbeitgeber- als auch aus Arbeitnehmerbeiträgen finanziert, nur in Polen leisten allein die Arbeitgeber die Beitragszahlungen in die Sozialversicherungsfonds, die für die Rentenzahlungen zuständig sind.

Tabelle 4

### Polen: Sozialversicherungsfonds in vH des BIP

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>
<b>Sozialversicherungsfonds für Arbeiter und Angestellte (FUS):</b>								
Einnahmen	8,0	9,9	13,8	16,1	16,0	16,2	14,7	14,8
davon: Beitragszahlungen	6,9	8,4	11,1	11,8	11,8	12,3	12,6	12,9
Budgetzuweisungen	1,1	1,5	2,7	4,3	4,2	3,9	2,1	1,9
Ausgaben	8,6	9,1	14,2	15,8	15,8	16,1	14,4	14,9
davon: Renten	5,8	6,9	10,9	12,8	12,7	13,2	12,4	13,0
Sonstige	2,8	2,2	3,3	3,0	3,1	2,9	2,0	1,9
<b>Gesetzliche Rentenkasse für Landwirte (KRUS):</b>								
Einnahmen	1,0	1,4	1,9	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3
davon: Beitragszahlungen	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1
Budgetzuweisungen	0,9	1,3	1,7	2,0	2,0	2,2	2,1	2,2
Ausgaben	0,9	1,3	1,9	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3
darunter: Renten	0,8	1,2	1,7	1,8	1,9	2,2	2,2	2,2
1) Vorläufig. Quelle: Polnisches Finanzministerium; eigene Berechnungen.								

In Polen wird die Rentenversicherung über den staatlichen Sozialversicherungsfonds (ZUS) abgerechnet. Innerhalb des ZUS ist der Sozialversicherungsfonds für Arbeiter und Angestellte (FUS)

von dem Sozialversicherungsfonds für Landwirte (KRUS) organisatorisch und haushaltstechnisch getrennt. Beide Fonds sind vornehmlich für die Rentenzahlungen zuständig<sup>13</sup>. Trotz des hohen Beitragssatzes von 45 vH der Bruttolohnsumme ist der staatliche Sozialversicherungsfonds FUS chronisch defizitär und auf Transferleistungen des Staatshaushalts angewiesen (Tabelle 4). 1996 machten diese Transferzahlungen 1,9 vH des BIP - bei Beitragszahlungen von rund 13 vH - aus. Noch angespannter ist die Finanzlage des Sozialfonds für Landwirte (KRUS); bei nur geringfügigen Beitragszahlungen (0,1 vH des BIP) waren 1996 Transfers des Staatshaushalts in der Größenordnung von 2,2 vH des BIP erforderlich<sup>14</sup>. Zwar haben sich ungeachtet des Beschäftigungsabbaus die Beitragseinnahmen des Sozialversicherungsfonds für Arbeiter und Angestellte (FUS) - gemessen in vH des BIP - von 1989 bis 1996 nahezu verdoppelt, vor allem wegen der schrittweisen Erhöhung der Beitragssätze in den ersten Transformationsjahren<sup>15</sup>. Jedoch sind die Ausgaben des FUS für Renten in diesem Zeitraum noch schneller als die Beitragseinnahmen gewachsen. Hier schlagen insbesondere die sozialpolitisch begründeten rasanten Rentensteigerungen in den ersten Transformationsjahren und die deutliche Zunahme der Zahl der Leistungsbezieher zu Buche. Hochrechnungen ergeben, daß im Jahre 2035 unter Beibehaltung des gegenwärtigen Rentenrechts wegen des steigenden demographischen Drucks Leistungsansprüche in der Größenordnung von etwa 22 vH des BIP bestehen werden<sup>16</sup>. Damit würden sich die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungsfonds weiter verschärfen; zusätzliche

---

<sup>13</sup> Durch die Sozialversicherungsfonds werden nicht nur die Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, sondern auch die Kriegsoffer- und Hinterbliebenenrenten gezahlt. Die Arbeitslosenversicherung wird getrennt von diesen Sozialversicherungsfonds verwaltet.

<sup>14</sup> Etwa 13 vH der Gesamtausgaben des Staatshaushalts wurden zur Defizitdeckung der Sozialversicherungsfonds verwandt. Ohne diese Transferzahlungen hätte der polnische Staatshaushalt 1996 über deutliche Überschüsse verfügt.

<sup>15</sup> Die hohen Sozialversicherungsbeiträge dürften aber auch die Abwanderung in die Scheinselbständigkeit und in die Schattenwirtschaft begünstigt haben. Zudem wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Sozialversicherungsfonds von einer nur zögerlichen Abführung der Sozialabgaben durch die Arbeitgeber betroffen sind. Angaben über das Ausmaß der Zahlungsrückstände liegen allerdings nicht vor.

<sup>16</sup> Vgl. Biuro pelnomocnika Rzadu d/s Reformy Zabezpieczenia Spolecznego: Bezpieczenstwo dzieki roznorodnosci. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Warschau, Februar 1997.

Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt wären dann notwendig. Unter diesen Umständen ist eine Reform des geltenden Rentenrechts unabdingbar.

In Ungarn wurde der Rentenfonds 1992 organisatorisch und haushaltstechnisch von den übrigen Sozialversicherungsfonds getrennt; er weist chronisch Defizite aus und ist auf Zuweisungen aus dem ebenfalls defizitären Staatshaushalt angewiesen<sup>17</sup>. Das Ansteigen des Defizits 1996 auf 0,4 vH des BIP, d.h. zweimal so hoch wie vorgesehen (Tabelle 5) ergab sich insbesondere wegen Ausfällen bei den Beitragszahlungen. Die kumulierten Zahlungsrückstände des Sozialversicherungsfonds (Gesundheits- und Rentenfonds) beliefen sich Ende 1996 auf 233 Mrd. HUF, das entsprach etwa einem Viertel der Jahreseinnahmen. Die Gesamteinnahmen der Gesundheits-, Sozial- und Beschäftigungsfonds betrugen 1996 61,5 vH der Bruttolohnsumme<sup>18</sup>. Der Arbeitgeberanteil ist auf 49 vH festgesetzt, wovon die Hälfte für den Rentenfonds bestimmt ist; für die Arbeitnehmer werden 6 vH der Bruttolohnsumme an den Rentenfonds abgeführt. Die hohen Beiträge verteuern die Arbeitskraft und geben einen Anreiz zur Flucht in den informellen Sektor<sup>19</sup> sowie in die Scheinselbstständigkeit<sup>20</sup>. Im laufenden Jahr hat Ungarn die Beitragsbasis erweitert und bestimmte Gruppen der Selbständigen in die Sozialversicherungspflicht einbezogen.

---

<sup>17</sup> Eine Verschuldungskrise konnte verhindert werden, nachdem im März 1995 ein Maßnahmenpaket unter Mitwirkung von IWF zustande kam. Bis Ende 1996 wurden Teilerfolge erzielt. Das Leistungsbilanzdefizit betrug Ende 1996 1,7 Mrd. US-\$, das Fiskaldefizit 3,5 vH des BIP, die Bruttoauslandsverschuldung 31,5 Mrd. US-\$ und die Staatsverschuldung 74 vH des BIP. Das Fiskaldefizit stieg bis Mitte 1997 weiter auf 5 vH des BIP. Problematisch ist der Schuldendienst, insbesondere unter den Bedingungen eines nur schwachen Wirtschaftswachstums, wie es Ungarn in den letzten Jahren aufwies. Ein vertretbares Budgetdefizit läßt sich nur mit einem positiven Primärsaldo erreichen, das heißt mittels Einsparungen insbesondere bei den Sozialleistungen. Ungarn ist diesen Weg gegangen, vor allem der Familienlastenausgleich und die Sozialhilfe waren davon betroffen. Vgl.: OECD Economic Surveys, Hungary 1995, S. 42, und Ulrich Busch, József Varga: Finanzierungsprobleme des Budgets in Ungarn. In: Südosteuropa Nr. 1-2/1997, S. 90 ff.

<sup>18</sup>Vgl. OECD Economic Surveys, Hungary 1997, S. 122.

<sup>19</sup> Die Schattenwirtschaft wird auf etwa 30 vH der Wirtschaftsaktivitäten geschätzt. Vgl. OECD Economic Surveys, Hungary 1997, S. 82.

<sup>20</sup> So wurden zum 1. Januar 1997 745 000 Selbständige registriert, doch bei 40 vH dieser Selbständigen ruhte die Unternehmertätigkeit. Vgl. OECD Economic Surveys, Hungary 1997, S. 97.

In Tschechien und in der Slowakei wurde Anfang 1993 mit der Spaltung der Tschechoslowakei und der Einführung der Steuerreform der Sozialversicherungsfonds aus dem Staatshaushalt ausgegliedert. In Tschechien wurde die Bruttolohnsumme 1993 mit Sozialversicherungsabgaben von insgesamt 49,5 vH belastet, von 1996 an mit 47,5 vH. Die Arbeitgeber müssen in die Rentenkasse 19,5 vH der Bruttolohnsumme, die Arbeitnehmer 6,5 vH abführen. In der Slowakei sind die Beiträge mit 50 vH der Bruttolohnsumme etwas höher; der Beitrag der Arbeitgeber ist auf 22,6 vH, der der Arbeitnehmer auf 6,5 vH festgesetzt. Die laufenden Zahlungsausfälle bewegen sich zwischen 4 bis 6 vH der veranschlagten Einnahmen, allerdings mit steigender Tendenz. Die Rentenfonds beider Länder arbeiteten bis 1996 mit Überschüssen, die allerdings zum Teil zur Finanzierung von Fremdleistungen verwendet wurden<sup>21</sup> (Tabellen 6 und 7). Die Rentenfonds verfügen praktisch derzeit über keine Rücklagen. So haben sich in Tschechien in diesem Jahr in Zusammenhang mit einer zweiten Rentenanpassung Engpässe eingestellt<sup>22</sup>. Auch in der Slowakei dürften bei unveränderter Gesetzeslage bis 1999 Defizite in der Rentenkasse entstehen<sup>23</sup>. Zugleich weisen die öffentlichen Haushalte selbst steigende Defizite auf<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. Pohledy (Prag) Nr. 4/1997, S. 6.

<sup>22</sup> Vgl. Hospodárské noviny (Prag) vom 22. August 1997, S. 7.

<sup>23</sup> Vgl. Trend (Bratislava) vom 29. Januar 1997, S. 12.

<sup>24</sup> Vorläufigen Angaben zufolge wird für 1997 mit folgenden Haushaltsdefiziten - gemessen am BIP - gerechnet: Ungarn 5 vH, Tschechien 2 vH und die Slowakei 5 vH. Eine grundlegende Änderung der Fiskalpolitik ist in den Haushaltsentwürfen für 1998 nicht zu erkennen.

Tabelle 5

Ungarn: Rentenfonds  
in vH des BIP

	1993	1994	1995	1996
Einnahmen	9,2	8,8	9,0	8,2
Ausgaben	9,4	9,4	9,3	8,6
Saldo insgesamt	-0,2	-0,6	-0,3	-0,4
Rentenzahlungen insgesamt <sup>1)</sup>	11,1	11,5	10,6	10,0 <sup>2)</sup>
1) Einschl. Rentenzahlungen außerhalb der Rentenfonds wie Sozial-, Kriegsopfer-, Standesrenten (Bergleute) und vorzeitige Verrentung u.ä. – 2) Vorläufig. Quellen: Központi statisztikai hivatal: Magyar statisztikai évkönyv 1993 - 1996; National Bank of Hungary, Monthly Report Nr. 2, 1997, S. 29; Berechnungen des DIW.				

Tabelle 6

Tschechien: Sozialversicherungsfonds<sup>1)</sup>  
in vH des BIP

	1993	1994	1995	1996
Einnahmen	12,0	12,6	12,8	12,4
darunter: Rentenbeiträge	9,1	9,8	10,0	9,5
Ausgaben	10,0	10,4	10,9	10,8
darunter: Rentenzahlungen	8,4	8,5	9,1	9,0
Saldo <sup>2)</sup>	1,8	1,9	1,6	1,3
darunter: Renten	0,5	1,1	0,7	0,3
1) Sozialversicherungsfonds = Renten-, Krankengeld- und Beschäftigungsfonds. – 2) Nach Abzug von Verwaltungskosten. Quellen: Český statistický úřad: Statistická ročenka České republiky, 1993 - 1995; Pohledy (Prag) Nr. 4/1997; Berechnungen des DIW.				



Tabelle 7

Slowakei: Sozialversicherungsfonds<sup>1)</sup>  
in vH des BIP

	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>
Einnahmen	.	10,1	10,7	10,3
darunter: Rentenbeiträge	.	9,0	8,6	9,1
Ausgaben <sup>1)</sup>	.	9,5	9,4	9,3
darunter: Rentenzahlungen	8,8	8,6	8,3	8,3
Saldo	.	0,6	1,3	1,0
darunter: Renten	.	0,3	0,3	0,9
1) Renten- und Krankengeldkasse. – 2) Vorläufig. Quellen: Štatistický úrad Slovenskej republiky: Štatistická ročenka, 1993 - 1995; OECD Economic Surveys, The Slovak Republik 1995 - 1996, S. 39; Trend (Bratislava) Nr. 21/1997; Berechnungen des DIW.				

### Reform der Alterssicherung

Die Funktionsfähigkeit des umlagefinanzierten Rentensystems wird vom Altersquotienten und von der Arbeitsmarktlage bestimmt. Nur Erwerbstätige zahlen Versicherungsbeiträge. Sinkt die Zahl der Beitragspflichtigen bzw. steigt die Zahl der Leistungsempfänger übermäßig, ergeben sich Engpässe.

Folgende Lösungsmöglichkeiten bieten sich dann an:

- Senkung des Rentenniveaus
- Erhöhung der Versicherungsbeiträge
- Begrenzung der Zahl der Leistungsempfänger.

Eine weitere Senkung des Rentenniveaus wie auch eine Erhöhung der Beiträge dürften angesichts der konkreten Belastungen in den untersuchten Ländern politisch auf großen Widerstand stoßen.

Eine Begrenzung der Zahl der Leistungsempfänger wurde 1996 in der *Tschechischen Republik* im Rahmen einer Teilreform vorgenommen, auch schon im Hinblick auf die im nächsten Jahrzehnt zunehmende Alterung der Gesellschaft. Das Rentenzugangsalter für Männer wurde auf 62 Jahre (vorher 60) erhöht; für Frauen soll das Zugangsalter je nach der Zahl der erzogenen Kinder auf 57 bis 61 (vorher 53 bis 57) Jahre stufenweise bis zum Jahr 2007 erhöht werden. Ohne diese Regelung hätte es bereits 1996 rund 60 000 Rentner mehr gegeben. Die Rentenformel blieb auch nach den Änderungen stark auf Umverteilung ausgerichtet<sup>25</sup>. Die Witwenrente wurde gekürzt<sup>26</sup>. Die vorzeitige Verrentung belegte man mit Abschlägen bei den Bezügen, sie wurden allerdings im Mai 1997 gemildert. Seit 1996 sollen die Renten erhöht werden, wenn der Verbraucherpreisindex nach der letzten Anpassung um mindestens 5 vH gestiegen ist; im Zusammenhang mit den im Haushalt anstehenden Sparmaßnahmen ist - wie schon zuvor - eine Anhebung erst bei 10 vH vorgesehen<sup>27</sup>.

In der *Slowakei* konzentrierten sich die Bemühungen bislang lediglich auf die Einführung von Zusatzrentenfonds, die weitgehend nach dem Muster der Betriebsrentenfonds aufgebaut sind. Seit Juli 1996 können größere Arbeitgeber oder Gruppen von Arbeitgebern durch Tarifverträge Zusatzrentenfonds einrichten. Es sind Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge vorgesehen, die steuerabzugsfähig sind, die letzteren bis zu 3 vH der Lohnsumme des Unternehmens. Das Sozial- und Finanzministerium überwachen diese Fonds<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Die Rentenformel besteht nunmehr aus einer einheitlichen Grundrente (bei einer Durchschnittsrente sind es etwa 20 vH) und einem individuellen Teil, in dem die Bemessungsgrundlage und die Zahl der Beitragsjahre berücksichtigt werden.

<sup>26</sup> Die Bezüge wurden von 60 auf 50 vH der Rente des verstorbenen Ehemannes gekürzt. Für Frauen im arbeitsfähigen Alter gibt es Einschränkungen; ein Anspruch besteht z.B. bei Pflege von minderjährigen Kindern oder Pflege von bedürftigen Familienangehörigen.

<sup>27</sup> Vgl. Hospodárské noviny (Prag) vom 8.September 1997, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. Trends in der Sozialen Sicherheit, Nr.12/1996.

In *Polen* wird seit 1992 an einem tragfähigen Konzept für die zukünftige Alterssicherung gearbeitet; konkret waren bislang allenfalls partielle Veränderungen politisch durchsetzbar. Mit der derzeit diskutierten Reform der Alterssicherung<sup>29</sup> soll versucht werden, eine Reorganisation der umlagefinanzierten Sozialversicherung mit einer Stärkung der Bedeutung des Kapitaldeckungsverfahrens zu verbinden. Erstens ist eine Umstrukturierung des weiterhin auf der Grundlage des Umlageverfahrens operierenden Sozialversicherungsfonds für Arbeiter und Angestellte (FUS) vorgesehen. Insbesondere sollen individuelle Konten eingerichtet werden und zudem der Rentenversicherungsfonds von den übrigen Risikoabsicherungen, die bisher über den Sozialversicherungsfonds gezahlt werden, getrennt werden<sup>30</sup>. Zweitens ist geplant, den in diesen Fonds zu entrichtende Beitragssatz um 9 auf 36 Prozentpunkte zu senken; der Differenzbetrag würde obligatorisch in einen auf der Grundlage des Kapitaldeckungsverfahrens operierenden privaten Rentenversicherungsfonds abgeführt<sup>31</sup>. Damit bliebe der obligatorische Beitragssatz in der Summe zunächst unverändert. Allerdings soll die Beitragszahlung nicht länger allein vom Arbeitgeber entrichtet werden; eine hälftige Finanzierung ist vorgesehen. Drittens soll die freiwillige private Altersvorsorge gestärkt werden. Zur Finanzierung der Kosten des Systemwechsels sollen Rücklagen aus den Privatisierungserlösen gebildet werden. Es ist allerdings zu bezweifeln, daß die Summe der Privatisierungserlöse ausreichen wird, um diese Anpassungskosten zu decken.

---

<sup>29</sup> Die folgende Analyse bezieht sich auf: Biuro pelnomocnika Rzadu d/s Reformy Zabezpieczenia Społecznego: Bezpieczenstwo dzieki roznorodnosci. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce, Warschau, Februar 1997.

<sup>30</sup> Geplant ist vor allem eine Trennung der Altersrente von der Erwerbsunfähigkeits- und Unfallrente.

<sup>31</sup> Beim Kapitaldeckungsverfahren leisten die Versicherten Einzahlungen (individuelle Ersparnisbildung), die verzinst werden. Aus der Summe der Einzahlungen und Erträge werden im Alter Auszahlungen getätigt. Grundsätzlich ist es denkbar, daß sowohl staatliche als auch private Versicherungen auf der Grundlage des Kapitaldeckungsverfahrens operieren.

In *Ungarn* wurde nach langer Vorbereitungszeit in diesem Sommer ein Dreisäulenmodell der Altersvorsorge gebilligt<sup>32</sup>. Neben dem Umlageverfahren sowie privaten Pensions- und Lebensversicherungen, welche auf Freiwilligkeit beruhen und steuerlich gefördert sind, wird eine weitere Säule eingeführt, und zwar private Pensionsfonds, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten. Sie sind obligatorisch und stehen unter staatlicher Aufsicht. Das Gesetz wird Anfang 1998 in Kraft treten, es sind jedoch längere Übergangszeiten vorgesehen. Mittelfristig (bis 2016) wird das Rentensystem entlastet, ohne gänzlich das Defizitproblem der Rentenkasse zu lösen<sup>33</sup>. Zur Pflicht wird das neue System für Berufsanfänger. Beschäftigte, die jünger als 47 Jahre sind, können wählen, ältere Beschäftigte bleiben zwingend im alten System. Das Rentenzugangsalter wurde sowohl für Männer wie für Frauen auf 62 Jahre angehoben. Frühpensionierung ist unter bestimmten Bedingungen und bei Leistungskürzung weiter möglich. Beschäftigungsfreie Zeiten (Arbeitslosigkeit, Erziehungsurlaub) werden in der Regel dann berücksichtigt, wenn dabei die Beitragszahlung nicht unterbrochen wurde. Relativ großzügig ist die Regelung bei Mutterschaft; pro Kind werden zwei Jahre ohne Begrenzung angerechnet, vorausgesetzt, die Mutter kann zehn beitragspflichtige Jahre vorweisen. Das gegenwärtige System der Rentenindexierung nach der Entwicklung von Nettolöhnen wird stufenweise überführt in das sog. Schweizer-System: 50 vH Verbraucherpreis- und 50 vH Bruttolohnindex. Die Rentenbeiträge der Arbeitgeber sollen in den nächsten Jahren stufenweise um zwei Punkte auf 22 vH der Lohnsumme sinken. Dagegen steigen die Beiträge der Arbeitnehmer um 3 auf 9 vH im Jahr 2000, wovon jeweils ein Prozentpunkt in den umlagefinanzierten Teil und der Rest in das Kapitaldeckungsverfahren einfließen. Die Kosten des Übergangs werden im nächsten Jahr mit einem Defizit der Rentenkasse in Höhe von 1,5 vH des BIP veranschlagt. Ab 2004 sollen sich allerdings die übergangsbedingten Defizite denen angleichen, die ohne die Reform entstanden wären.

---

<sup>32</sup> Vgl. Material des ungarischen Finanzministeriums: *Prospectus on the Proposed New Pension System and Related Regulations*, Budapest, Mai 1997 und *OECD Economic Surveys, Hungary 1997*, S. 136.

<sup>33</sup> Vgl. *OECD Economic Surveys, Hungary 1997*, Annex I.

### **Fazit**

Für die Transformationsländer liegen einige der größten Herausforderungen der nächsten Jahre auf sozialem Gebiet. Deren Bewältigung entscheidet auch über die künftigen Wachstumsaussichten. Das entschiedene ungarische Vorgehen hat gezeigt, daß durchaus radikale Reformen in Angriff genommen werden können. Die Bedeutung der ungarischen Rentenreform reicht weit über die partielle Sanierung der Staatsfinanzen hinaus. Sie ist ein wichtiger Baustein auf dem Wege der Abkehr vom sozialistischen Paternalismus hin zu vermehrter Eigenverantwortung. Vor allem fördert sie durch die Schaffung institutioneller Investoren den Aufbau des Kapitalmarktes. Allerdings kam Ungarn zugute, daß seine Finanzmärkte bereits weit entwickelt waren.

Dabei bleibt die Lage am Arbeitsmarkt einer der wichtigsten Aspekte. Die Zahl der erwerbstätigen Beitragszahler entscheidet letztendlich über die Möglichkeiten der Altersvorsorge. Ein ideales Konzept der Rentenreform gibt es nicht. Es hängt von den konkreten Bedingungen jedes einzelnen Landes ab, ob nur Veränderungen des bestehenden Umlageverfahrens oder darüber hinausgehende Maßnahmen geboten sind. Vom Standpunkt der Sozialverträglichkeit ist ein allmählicher Übergang vorzuziehen. Je länger aber die Regierungen mit den nötigen Veränderungen warten, umso einschneidender und unpopulärer drohen die in Zukunft erforderlichen Maßnahmen zu werden.

Insgesamt ist zu erwarten, daß das Dreisäulenmodell der Rentenversicherung in Transformationsländern Verbreitung finden wird. Ein Teil der staatlichen Rentenversicherung würde so auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt.